



LA COMPLEMENTARITE DES APPROCHES THEORIQUES DE LA GOUVERNANCE : APPLICATION AU SECTEUR ASSOCIATIF

Eric-Alain ZOUKOUA

ATER

Institut d'Administration des Entreprises d'Orléans (IAE)

Laboratoire Orléanais de Gestion (LOG)

Université d'Orléans

BP 6739-45067 Orléans Cedex 2

eric-alain.zoukoua@univ-orleans.fr

Résumé

Les associations compte tenu de leur poids financier, de leur importance et de leur action représentent des acteurs majeurs dans la société contemporaine. La question de leur gouvernance constitue un enjeu important pour l'ensemble de leurs parties prenantes. Mais les spécificités de ces organisations conduisent à formuler des interrogations sur l'approche théorique de la gouvernance rendant le mieux compte de cette question dans ces structures. Notre étude révèle qu'aucune des approches théoriques retenues par la littérature sur la gouvernance des organisations ne permet à elle seule de rendre compte de la gouvernance des associations. Cette question doit plutôt être envisagée sous l'angle d'une approche globale intégrant les différentes théories de la gouvernance.

Mots clés

Associations, gouvernance actionnariale, gouvernance partenariale, gouvernance cognitive, approche intégrée de la gouvernance, Etat, collectivités territoriales

Abstract

Considering the financial weight of associations, their importance and the actions that they undertake, they represent major actors of contemporary society. The question of their governance is of outmost importance for their stakeholders. But the specificities of these organizations lead us to formulate several interrogations on the theoretical approach of governance best answering this question in the case of the given structures.

Our study reveals that none of the theoretical approaches adopted by the literature on the organizations governance is suitable by itself to account for the governance of associations. This question must rather be considered under the angle of a global solution integrating the various governance theories.

Keywords

Associations, shareholders governance, stakeholders governance, cognitive governance, integrated governance approach, State, local authorities

LA COMPLEMENTARITE DES APPROCHES THEORIQUES DE LA GOUVERNANCE : APPLICATION AU SECTEUR ASSOCIATIF

Le débat sur la gouvernance des entreprises a fait l'objet d'un intérêt renouvelé après les nombreux scandales financiers qui ont frappé les grandes entreprises cotées, et généré une crise de confiance ayant conduit à un profond questionnement sur les pouvoirs et autres avantages dévolus aux dirigeants de ces entreprises.

Stimulés probablement par ces faits, la plupart des auteurs ayant contribué à la réflexion sur ce sujet ont centré leurs travaux sur la mise en place de mécanismes permettant d'encadrer les pouvoirs des dirigeants, afin d'éviter la spoliation des actionnaires et /ou de l'ensemble des apporteurs de ressources. Ce phénomène est notamment souligné par Charreaux (2004) lorsqu'il écrit que : « la question de la gouvernance des entreprises s'est inscrite dès l'origine dans la perspective de régulation du comportement des dirigeants et dans la définition des règles du jeu managérial ». Pour lui, l'objet de la gouvernance des entreprises n'est pas d'étudier la façon dont les dirigeants gouvernent, ce qui conduirait à confondre gouvernance d'entreprise et management, mais plutôt la façon dont ils sont gouvernés. Cette perception de la gouvernance a également conduit Pérez (2003, p.24) à souligner que la gouvernance est le « management du management ».

Cette approche essentiellement centrée sur la discipline du dirigeant constitue le courant disciplinaire de la gouvernance qui au demeurant est l'approche dominante des études et débats sur ce sujet et également la principale source d'inspiration des codes de « meilleures pratiques ». Parallèlement à cette approche, on note l'émergence dans la littérature d'une approche basée sur les approches cognitives de l'organisation et davantage axée sur les sources de création de valeur que sur sa répartition. Cette dernière prend la dénomination de théorie cognitive de la gouvernance.

Malgré les différences conceptuelles entre ces différentes approches, le dirigeant reste au centre du questionnement sur la gouvernance.

Cependant, si au niveau des réflexions sur la gouvernance des entreprises l'on dispose de théories assez structurées, ceci n'est-il pas le cas pour les associations à but non lucratif. En effet, malgré le fort développement des travaux de recherche sur la gouvernance dans le contexte français, ces structures semblent être les grandes oubliées car on ne dispose pas de recherches sur la question de leur gouvernance. Or, vu leur importance économique (des ressources financières s'élevant à plus de 50 milliards d'euros dont plus de 54%

provenant de fonds publics, elles contribuent pour plus de 3,4% au PIB et comptent plus de 1,6 millions de salariés), leur utilité, la nature de leurs parties prenantes et de leur rôle sans cesse grandissant dans la société contemporaine, la question de leur gouvernance revêt un enjeu très important. Il convient également de souligner que le débat sur la gouvernance des associations suscite un réel intérêt dans la sphère de certains partenaires du monde associatif¹. Ceux-ci entreprennent diverses réflexions sur cette question et semblent privilégier une réponse principalement disciplinaire à cette problématique.

Tout ceci nous conduit à poser la question suivante : les théories de la gouvernance peuvent-elles rendre compte de la gouvernance des associations?

Nous tenterons de répondre à cette interrogation à travers une étude empirique dont l'objet sera de déterminer le comportement des associations au regard des différentes théories de la gouvernance.

1. CADRE THEORIQUE ET DEMARCHE DE RECHERCHE : DEUX APPROCHES THEORIQUES ET DEUX MODES D'INVESTIGATION

A partir d'une revue de la littérature, nous présenterons de manière synthétique les différentes théories de gouvernance d'entreprise tout en insistant sur les particularités de chacune d'elles. Puis, à travers l'étude du secteur associatif, nous mettrons en évidence les spécificités des associations et *in fine* les raisons pour lesquelles ces structures représentent un champ pertinent pour l'étude de la gouvernance. Pour finir, nous présenterons les deux modes d'investigation utilisés pour mener notre étude.

1.1. LES THEORIES DE LA GOUVERNANCE : D'UNE APPROCHE PRINCIPALEMENT CENTREE SUR LA DISCIPLINE DES DIRIGEANTS A UNE APPROCHE FONDEE SUR LA CONNAISSANCE

L'objectif de cette partie n'est pas de revisiter les différentes théories de gouvernance des entreprises. Nous souhaitons à travers une présentation synthétique en tirer les éléments substantiels pouvant éclairer notre réflexion.

Pour Charreaux (2004), l'ensemble des théories dominant les études et réflexions sur la gouvernance des entreprises s'inscrit dans la perspective de l'efficacité. Les recherches sur ce thème sont généralement centrées sur l'étude de mécanismes susceptibles d'améliorer l'efficacité de l'entreprise à travers la création et la répartition du maximum de valeur

¹ On observe un nombre sans cesse croissant des groupes de travail sur la question de la gouvernance associative (Académie des Sciences et Techniques Comptables et Financières, Institut Français des Administrateurs, Caisse d'Epargne, Société Générale...)

permettant d'assurer la pérennité de l'organisation. On distingue, au sein des théories de la gouvernance, le courant disciplinaire du courant cognitif. Le courant disciplinaire de la gouvernance est généralement scindé en deux approches théoriques: la théorie actionnariale et la théorie partenariale de la gouvernance.

1.1.1. La théorie actionnariale de la gouvernance : Sécurisation de l'investissement financier

Constituant l'approche financière de la gouvernance, la théorie actionnariale est axée sur les conflits d'intérêts entre les actionnaires d'un côté et les dirigeants de l'autre. D'un point de vue conceptuel, la théorie actionnariale de la gouvernance repose sur la branche normative de la théorie de l'agence – le courant dit « principal-agent » ou « actionnaires/dirigeants » qui s'adosse aux postulats du modèle du comportement humain présentés par Jensen et Meckling (1994) dans « The nature of man » à travers le modèle REMM (Resourceful, Evaluative, Maximizing, Model). Ainsi, l'objectif du dispositif de gouvernance est de mettre en place un certain nombre de mécanismes permettant de discipliner le dirigeant et de réduire son espace discrétionnaire afin de sécuriser l'investissement financier des actionnaires. La création du maximum de valeur passe exclusivement par la discipline du dirigeant.

Cette théorie inspirée du fonctionnement de la firme managériale anglo-saxonne présente de nombreuses limites. Pour Charreaux (2004) : « elle ne permet pas d'expliquer le fonctionnement des systèmes non anglo-saxons », notamment les économies des pays non anglo-saxons où l'Etat et les banques ont un rôle important dans le financement des entreprises. De plus, à son avis, le réalisme de cette théorie est remis en question par le rôle de plus en plus marginal joué par les actionnaires dans le financement des entreprises. Par ailleurs, tenant compte du fait que les actionnaires ne constituent pas les seuls créanciers résiduels de l'entreprise et du lien peu probable, qualifié d'ambigu par Charreaux (2004), entre les mécanismes disciplinaires et la création de valeur actionnariale, les travaux et la réflexion sur la gouvernance ont été étendus à l'ensemble des parties prenantes de l'entreprise.

1.1.2. La théorie partenariale de la gouvernance : prise en compte des intérêts de l'ensemble des apporteurs de ressources

La théorie partenariale de la gouvernance permet de prendre en compte l'apport de l'ensemble des parties prenantes de l'entreprise dans le processus de création et de répartition de la valeur. Dans cette approche, la firme est considérée comme une équipe de facteurs de production dont les synergies sont à l'origine de la création de valeur. La valeur est ainsi créée

par convention des efforts de l'ensemble des parties prenantes : c'est une valeur partenariale. Contrairement à l'approche précédente, les actionnaires ne sont pas les seuls concernés par la création et la répartition de la valeur. Mais, comme dans l'approche actionnariale, la création et surtout la répartition de la valeur passent principalement par la discipline du dirigeant. De plus, les hypothèses conceptuelles sous-tendant cette approche sont identiques à celles retenues dans la théorie actionnariale, notamment celles liées à l'opportunisme des dirigeants. Ainsi, bien qu'elle possède une meilleure valeur explicative et une vision plus large de la notion d'efficacité, l'approche partenariale n'explore pas le processus de création de valeur à travers l'apprentissage et l'innovation.

1.1.3. La théorie cognitive de la gouvernance : une autre vision de la création de valeur

Cette théorie rejette l'hypothèse de rationalité substantielle au profit d'une rationalité dite procédurale. La rationalité ne s'apprécie plus en fonction des décisions mais des processus qui les régissent. Dans cette approche théorique de la gouvernance, la création de valeur dépend en priorité de l'identité et des compétences qui sont conçues comme un tout cohérent (Teece et al, cité par Charreaux, 2002). De même, le schéma de création et d'appropriation de la valeur qui la sous-tend diffère de celui sous-jacent aux théories disciplinaires. L'organisation est perçue comme un répertoire de connaissances capable de percevoir les nouvelles opportunités, créatrices de valeur de façon durable. La valeur naît pour (Prahalad, 1994, Lazonick et O'Sullivan, 1998, 2000, cités par Charreaux, 2002) de la capacité du management à imaginer, percevoir, construire de nouvelles opportunités productives. Une importance particulière est donc, dans le cadre de cette approche de la gouvernance, accordée à la dimension productive tant du point de vue de l'innovation que de la coordination.

Dans une optique cognitive, Charreaux (2002) définit la gouvernance des organisations comme l'ensemble des mécanismes permettant d'augmenter le potentiel de création de valeur par l'apprentissage et l'innovation.

Chacune de ces théories indique des modes différents de création de valeur. Si les deux premières théories ont une vision relativement statique de la création de valeur, l'approche cognitive en donne une vision plus dynamique. Ces trois théories retiennent une conception différente de la gouvernance et *in fine* des mécanismes à mettre en place. Nous tenterons à travers notre étude de déterminer laquelle de ces approches théoriques rend le mieux compte des réalités associatives en matière de gouvernance.

1.2. LE SECTEUR ASSOCIATIF : UN CHAMP PERTINENT POUR L'ETUDE DE LA GOUVERNANCE PARADOXALEMENT DELAISSE

La majeure partie des associations françaises, à l'exception de celles de l'Alsace et Moselle, est régie par la loi du 1er juillet 1901². L'article 1er de cette loi définit l'association comme: « une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que le partage des bénéfices ». Pour Boudon et Debbasch (1993) l'association représente la forme d'action collective la plus commode et la plus facile à mettre en œuvre. Le monde associatif mobilise d'après une étude de l'INSEE réalisée en 2002 plus de 12 millions de bénévoles. Ces personnes à travers le don de leur temps, de leur énergie, contribuent au dynamisme de ces structures. On dénombre aujourd'hui plus d'un million d'associations officiellement déclarées et présentes dans de nombreux domaines (humanitaire, santé, éducation, recherche, action sociale, médical, sport, loisir, tourisme, culture, ...). Outre la pluralité de leur domaine d'intervention, le tissu associatif français est constitué d'organisations non homogènes présentant des spécificités les dissociant des organisations classiquement étudiées en gouvernance. Mais leur poids économique et leur rôle dans la société actuel font des associations un terrain particulièrement intéressant pour l'étude de la question de la gouvernance.

1.2.1. Les associations : un champ potentiellement fécond pour l'étude de la gouvernance

Les associations sont des organisations de droit privé au même titre que les entreprises classiques. Contrairement à ces dernières, les associations sont des organisations à but non lucratif : elles sont régies par le principe de la gestion désintéressée qui constitue l'un de leurs piliers. En vertu de ce principe, les porteurs de projet associatif ne doivent pas voir leur patrimoine croître du fait de leurs fonctions ou de leur action dans les associations. Les excédents dégagés par ces structures sont censés être réinvestis dans le projet. Ce principe de gestion désintéressée conduit Glaeser (2002) et Hansmann (1996) à soutenir que les organisations à but non lucratif sont des organisations sans véritables propriétaires. Cette absence de propriétaires, donc de droit de propriété, conduit un certain nombre d'auteurs à soutenir que la question de la gouvernance ne se pose pas dans ce type d'organisation. Cette restriction de la problématique de la gouvernance aux seuls détenteurs de droit de propriété

² Cette loi a été érigée par le conseil constitutionnel, le 16 juillet 1971 au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République de valeur constitutionnelle.

n'est pas partagée par des auteurs tels que Fama & Jensen (1983) pour qui l'absence d'un marché actif de propriétaires dans les organisations à but non lucratif donc dans les associations, y accentue au contraire la question de la gouvernance la rendant plus importante que dans les entreprises classiques. Oster, O'Regan & Millstein (2000) qui se sont intéressées à la question de la gouvernance dans les organisations à but non lucratif précisent que la question de la gouvernance de telles organisations est aussi importante que dans les entreprises principalement marchandes. Pour Pérez (2003), la question de la gouvernance se pose dans toutes les organisations finalisées - sociétés commerciales, établissements publics, associations à but non lucratif...-. De son côté, Charreaux (1997, p. 422) indique que le concept de gouvernance doit être étendu à l'ensemble des organisations. Il serait à son avis désormais approprié de parler de gouvernance des organisations, et non plus uniquement de gouvernance des entreprises. Partant de ces idées, il n'est par conséquent pas inexact de parler de gouvernance des associations et ceci à cause de l'importance des associations dans le tissu socio-économique français. De même les associations compte tenu de toutes leurs spécificités représentent un terrain particulièrement riche pour les études et réflexions sur la gouvernance que nous ne pouvons plus ignorer. De même, la pluralité et surtout la non homogénéité des organisations constituant le tissu associatif français nous a conduit à définir un certain nombre de critères nous permettant d'effectuer une classification des associations et d'y sélectionner les structures dans lesquelles la question à laquelle nous nous proposons de réfléchir se pose avec une certaine persistance.

Nous avons ainsi effectué une première distinction entre les associations professionnalisées ou employeurs et les associations sans salariés c'est-à-dire composées uniquement de bénévoles. Le champ retenu pour la présente étude est celui des associations professionnalisées.

1.2.2. Les structures de notre étude : les associations professionnalisées

En France, plus de 84% du tissu associatif est constitué de structures composées uniquement de bénévoles. Ce type de structure est fortement exposé à la défection de leurs membres fondateurs ou de leurs dirigeants ainsi qu'à des phénomènes de fragilité du projet associatif (Tchernonog, 1999). De même, elles sont généralement de petites tailles et fonctionnent avec des ressources principalement privées. A côté de ces structures, il existe des associations professionnalisées qui comme, les associations composées uniquement de bénévoles, sont bâties sur des principes et valeurs fortes mais qui contrairement à ces dernières recourent aux services d'un personnel salarié dans l'exercice de leurs activités. Ces associations ont toutes un siège social bien identifié, une activité économique significative et des liens relativement

formalisés avec différents partenaires. Il est ainsi facile de rencontrer les acteurs impliqués dans la problématique de la gouvernance de ces structures et de recouper également les informations recueillies.

La professionnalisation des associations s'est développée à la fin de la seconde guerre mondiale. L'innovation, dont certaines associations furent porteuses notamment dans le secteur social et médico-social, leur valut la reconnaissance des pouvoirs publics. Pour permettre leur fonctionnement, elles reçoivent des subventions afin de faciliter les créations d'emplois. Cette professionnalisation s'est également accentuée avec la présence de certaines associations dans des secteurs où la bonne volonté et l'action militante des bénévoles à elles seules sont insuffisantes (secteur sanitaire et social, insertion...). Ces dernières sont donc contraintes de recourir à des professionnels. La professionnalisation du secteur associatif a également conduit au recrutement de dirigeants salariés chargés d'épauler les dirigeants bénévoles dans le management quotidien de ces structures. Le recrutement des dirigeants salariés est la conséquence de la technicité accrue dont doivent faire preuve les dirigeants de ces structures: connaissance des circuits de financement, diversification des documents à fournir aux différents financeurs et à l'ensemble des parties prenantes auxquelles la structure doit rendre des comptes, élaboration des différents documents afin de solliciter des financements, élaboration des stratégies ...

Notre étude a porté sur un échantillon de onze structures associatives professionnelles percevant des financements publics de taille et de nature diverses, situées dans une même région. Nous avons fait le choix de ne pas retenir un secteur d'activité ou un type d'association en particulier. Ce choix est justifié par le fait que nous souhaitons éviter tout risque d'enfermement dans les particularités d'un secteur et tout risque d'occulter des pratiques non spécifiques à celui-ci.

De même, la forme juridique des associations et la flexibilité qu'elle offre sont généralement privilégiées par l'Etat et les collectivités pour la création d'organismes qui remplissent à leur place certaines missions de service public. Certaines de ces structures exercent leur en situation de quasi-monopole. C'est le cas par exemple de l'ASSEDIC et l'UNEDIC au niveau de l'assurance chômage, de l'AFPA au niveau de la formation professionnelle des adultes, de l'ANPE et l'APEC au niveau de l'emploi et de bien d'autres structures. Ce type de structures, dites transparentes, sera exclu de notre étude car elles s'apparentent davantage à des administrations publiques. Seront également exclues les fondations, les associations culturelles régies par la loi du 9 décembre 1905 et par assimilation les associations de caractère religieux. Pour le recueil des données de notre étude, nous avons opté pour des entretiens semi-directifs auprès des dirigeants de l'ensemble des associations de notre échantillon. Nous avons en outre

mené dans six de ces associations des missions d'audit pour le compte d'une collectivité territoriale. Cette double méthode de recueil des données (entretiens semi-directifs et observation participante) présente l'avantage de permettre le recoupement des informations recueillies notamment dans les associations où nous avons effectué les missions d'audit.

Le **tableau 1** reprend les principales caractéristiques des structures de notre échantillon. Les lettres surlignées représentent les structures dans lesquelles nous avons effectué les missions d'audit.

1.2.3. Les entretiens semi-directifs : la collecte des informations auprès des dirigeants d'associations

Ces entretiens semi-directifs ont été réalisés en face-à-face auprès des dirigeants des structures de notre échantillon. Nous avons principalement axé nos entretiens sur les dirigeants parce que ces derniers restent au cœur du questionnement sur la gouvernance et ceci quelle que soit l'approche théorique de la gouvernance. De même, lors d'entretiens informels, certaines personnes bien introduites dans le milieu associatif nous ont vivement conseillé d'interroger ces derniers. Nous avons pour cela élaboré deux guides d'entretien, le premier à l'attention des dirigeants bénévoles ou dirigeants de droit et le second à l'attention des dirigeants salariés.

Ne disposant d'aucune étude empirique sur la question de la gouvernance des associations dans le contexte français et dans le souci d'être bien compris de nos interlocuteurs, nous avons opté d'appréhender la question de la gouvernance des associations sous le prisme des mécanismes de contrôle ou de régulation du comportement et des actions des dirigeants associatifs dans l'optique de l'efficacité de la structure. Nous avons pour cela rencontré cinq présidents et un vice-président d'association, dix directeurs ou responsables salariés et un directeur adjoint sur le site de leur structure. Ces entretiens nous ont permis d'identifier les principaux acteurs ainsi que toutes les structures intervenants dans la gouvernance des associations, l'influence de ceux-ci dans la vie de la structure, les mécanismes mis en place, la nature de ces mécanismes, le sens et les objectifs assignés à ces mécanismes dans la réflexion sur l'efficacité de l'association. Ces entretiens nous ont également permis de recueillir le ressenti et les positions des dirigeants associatifs vis-à-vis de ces mécanismes. Chaque entretien a été enregistré, entièrement retranscrit et a donné lieu à l'établissement d'un tableau de synthèse reprenant les principales thématiques abordées. A travers la confrontation de ces informations aux différents cadres théoriques de la gouvernance nous déterminerons lequel de ceux-ci rend le mieux compte de la question de la gouvernance des associations.

1.2.4. Les missions d'audit : un mode intéressant d'extraction des données

L'intérêt d'effectuer des missions d'audit pour le compte d'une collectivité territoriale s'est avéré être une intéressante opportunité d'un point de vue méthodologique. La collectivité pour laquelle a été effectuée ces missions octroient divers financement au titre de ses compétences. Ces missions nous ont permis d'accéder à un certain nombre d'informations tant formelles qu'informelles qu'aucun autre mode d'accès au réel n'aurait pu nous le permettre. Les informations recueillies par le biais des missions d'audit nous permettent également d'effectuer un recoupement avec celles recueillies lors de nos entretiens. Ces informations nous ont permis de comprendre la logique et les enjeux guidant les contrôles des associations et au-delà le contrôle du comportement et de l'action de leurs dirigeants. Elles ont également permis de déterminer la nature des mécanismes de contrôle généralement privilégiés par les collectivités, d'accéder à différents rapports ou documents internes ou émanant d'autres organismes partenaires des associations, d'accéder aux comptes rendus d'assemblée générale ou de conseil d'administration ou de bureau témoignant de l'existence d'une vie associative, ainsi qu'à diverses correspondances.

Ces missions ont été effectuées en qualité de collaborateur du contrôleur de gestion de cette collectivité et avec l'appui d'un chargé de mission des services instructeurs³ en charge du dossier de l'association pendant la phase d'évaluation des actions financées. Ces missions visaient principalement à permettre à la collectivité:

- de déterminer dans un premier temps les risques juridiques, fiscaux et financiers qu'elle encourait dans sa relation avec son satellite,
- d'évaluer la transparence financière et comptable de l'association à travers un audit approfondi de ses comptes sur les trois derniers exercices comptables,
- de s'assurer de la conformité de l'usage des fonds mis à disposition avec les termes de la convention signée entre les deux parties,
- de vérifier dans le cas de certaines structures leur continuité d'exploitation en cas de retrait de la collectivité des rangs des financeurs
- de s'assurer également qu'il n'y ait pas de financements multiples de sa part pour un même projet.

Chaque mission a fait l'objet d'un compte-rendu en présence des élus de la collectivité en charge du dossier de l'association et des dirigeants de ces structures.

³ On entend par services instructeurs, les services techniques de la collectivité ou de l'Etat qui suivent les projets et les différentes actions entreprises par les associations. Ils en sont les principaux interlocuteurs au sein des financeurs. Ces services s'occupent généralement de l'évaluation qualitative des projets.

Afin de déterminer à quelle approche théorique de la gouvernance les mécanismes identifiés se rattachent, nous nous sommes intéressé aux sens premiers de ceux-ci pour nos interlocuteurs. Ainsi dans le cas où la fonction principale de ces mécanismes est de réduire l'espace discrétionnaire du dirigeant, ces mécanismes sont considérés comme se rattachant à la vision disciplinaire de la gouvernance. Si ces mécanismes s'intéressent plutôt à la recherche de solutions innovantes ou de solutions créatives pour l'association, ceux-ci se rattachent à une vision cognitive de la gouvernance.

Tableau 1 : Informations synthétiques sur les associations étudiées

Associations	Cause sociale	Composition	Ressources en 2003 en K€
A	Insertion par le média environnement de personnes en situation de grande précarité	<ul style="list-style-type: none"> • 7 salariés permanents • 20 personnes en insertion • 10 bénévoles (membres du CA) 	232,397 K€
B	Centre de soin avec et sans hébergement pour les toxicomanes et activité de prévention et d'information dans la région	39 salariés dont : <ul style="list-style-type: none"> • 2 mises à disposition • 3 intervenants extérieurs • 6 cadres • 15 bénévoles membres du CA 	1 173,659 K€
C	Réduction des risques liés aux conduites addictives en milieux festifs	<ul style="list-style-type: none"> • 2 salariés • 20 bénévoles y compris membres du CA et personnes intervenant directement sur le terrain 	101,213 K€
D	Entreprise d'insertion par l'économique (collecte, vente, remise en l'état, sous garantie d'appareils électroménagers d'occasion)	<ul style="list-style-type: none"> • 5 salariés permanents et 55 salariés en insertion • 12 bénévoles membres des instances dirigeantes 	617,658 K€
E	Agence de développement et de promotion économique de l'Agglomération	<ul style="list-style-type: none"> • 7 salariés permanents • 6 cadres • 25 bénévoles membres du CA 	900 K€
F	Agence de développement et d'accompagnement des créateurs d'entreprise	<ul style="list-style-type: none"> • 7 salariés permanents • 4 cadres • 25 bénévoles membres du CA 	704,991 K€

G	Formation et lutte contre l'illettrisme (centre agréé)	<ul style="list-style-type: none"> • 30 salariés (personnel permanent comme enseignants vacataires) • 42 bénévoles 	450 K€
H	Hébergement des personnes en difficulté sociale à travers la sous-location d'appartements d'urgence	<ul style="list-style-type: none"> • 15 salariés • 10 bénévoles membres du CA 	350 K€
I	Entreprise de Réinsertion par l'emploi dans le BTP	<ul style="list-style-type: none"> • 50 salariés • 20 bénévoles 	500 K€
J	Ecoute, information et orientation des personnes en difficultés sociales ou professionnelles	<ul style="list-style-type: none"> • 6 salariés • 12 bénévoles membres du CA 	187,675 K€
K	Régie de quartier	<ul style="list-style-type: none"> • 170 salariés • 273 adhérents 	1 500 K€

2. LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE : DU MODE BILATERAL AU MODE RESEAU

Le nombre et la nature des acteurs de la gouvernance sont fonction de l'approche théorique adoptée. Ainsi, l'approche actionnariale distingue deux acteurs principaux dans le débat sur la gouvernance : le dirigeant d'un côté et les actionnaires de l'autre. Dans le cadre de l'approche partenariale, on dénombre une pluralité d'acteurs au rang desquels on distingue le dirigeant d'une part et l'ensemble des parties prenantes d'autre part. La théorie cognitive fait également intervenir une diversité d'acteurs ayant pour mission de contribuer aux côtés du dirigeant à la détermination de compétences dynamiques, de projets novateurs permettant une meilleure création de valeur.

Ceci nous conduit à identifier pour les associations les acteurs intervenant dans la problématique de la gouvernance et d'étudier les différents mécanismes que mettent en place ceux-ci.

Auparavant il nous paraît nécessaire d'apporter un éclaircissement sur la notion de dirigeant dans les associations professionnalisées car ce concept revêt une double réalité selon que l'on adopte une vision juridique ou une vision managériale.

2.1. DIRIGEANT D'ASSOCIATION : VISION JURIDIQUE OU VISION MANAGERIALE ?

Si le droit des sociétés commerciales et la jurisprudence énoncent de manière relativement claire le rôle du dirigeant de société, il n'en est pas de même dans les associations. Dans ces

structures, aucune norme d'application générale y compris la loi de 1901 ne définit ce que doit être le rôle du dirigeant. D'ailleurs, la conception juridique de ce terme diffère dans ces structures de sa conception managériale, ceci conduit le député Bernard Derozier à affirmer dans son rapport remis au Premier Ministre en octobre 2000 que : « la notion de dirigeant associatif reste ambiguë⁴ ». A travers une analyse de ces deux conceptions de dirigeants, nous déterminerons celle rendant le mieux compte des réalités associatives.

2.1.1. La conception juridique du dirigeant d'association

La loi de 1901 prévoit dans son article 5 la désignation de personnes responsables de l'administration et de la direction du groupement. Ces personnes sont comme dans les entreprises classiques regroupées au sein du conseil d'administration, organe chargé de la mise en œuvre de la politique, des actions et du projet associatif. Parmi ces administrateurs, est élu un président dont les pouvoirs sont plus ou moins étendus selon les associations. Ce dernier, à travers la signature de tous les documents officiels engage la structure. Certains de nos interlocuteurs soutiennent qu'il est « *le visage* » de l'association.

Aux côtés du président, est également élu un certain nombre de personnes formant avec lui le bureau de l'association. D'un point de vue légal, seul les membres du bureau sont considérés comme des dirigeants de droit de l'association car ils sont les seuls mandatés à poser des actes de gestion. Tout individu non mandaté posant un acte de gestion dans les associations percevant des fonds publics tombe sous l'incidence de la gestion de fait. Sont par conséquent exclus de la notion de dirigeant de droit : les administrateurs non membres du bureau ainsi que les dirigeants salariés.

Cette notion d'acte de gestion est tout de même ambiguë et donne une vision restrictive de la fonction de dirigeant associatif. Le député Derozier souligne à ce titre dans son rapport que : « la notion de dirigeant dans les associations est fluctuante et qu'elle correspond à un concept souvent plus large, et rarement plus circonscrit ». Ceci nous conduit à ne pas réduire la notion de dirigeant associatif à sa seule vision juridique et donc à l'étendre à son acception managériale.

2.1.2. Une conception élargie de la notion de dirigeant associatif : la vision managériale

D'un point de vue juridique, ni les dirigeants salariés, ni les administrateurs non membres du bureau ne sont reconnus comme dirigeants de l'association. Dans les associations

⁴ Rapport du député Bernard DEROSIER, « Quel avenir pour la fonction de dirigeant d'association ? », remis Premier Ministre en octobre 2000

professionnalisées, les dirigeants salariés sont généralement chargés d'assurer le management quotidien et l'exécution de l'ensemble des décisions prises en conseil d'administration. Nous avons pu constater à travers nos différentes investigations et particulièrement les missions d'audit, que les dirigeants salariés exercent des tâches qui exigent une grande implication, un certain esprit d'initiative, des connaissances et des compétences spécifiques - tant sur le plan technique, c'est-à-dire dans la mise en œuvre de l'action que sur celui des techniques de management -. Or, les dirigeants de droit ne disposent pas toujours de tels savoir-faire ni du temps leur permettant d'exercer la gestion au quotidien de la structure. Ces derniers tracent donc les grandes lignes du projet et « supervisent » le dirigeant salarié dans la mise en œuvre. Plus l'association est de taille importante, plus la mission du dirigeant salarié est complexe et ses pouvoirs plus importants. Ainsi, étendre la notion de dirigeant associatif aux dirigeants salariés n'est qu'une retranscription des réalités et des pratiques associatives.

Concernant les administrateurs non membres du bureau, bien qu'ils ne posent en réalité aucun acte de gestion, ces derniers contribuent à orienter la politique et le projet de la structure à travers leur participation au conseil d'administration. De plus, le mode de délibération de ces structures (une personne, une voix), renforce le pouvoir des administrateurs non membres du bureau dans le processus de prise de décision. Néanmoins, nous pensons que ces derniers ne peuvent pas être retenus comme dirigeants des ces organisations. Ils ont certes une influence notable dans la prise de décision mais ne disposent d'aucun pouvoir de signature et ne peuvent par conséquent pas engager l'association.

Mais réduire la notion de dirigeant associatif à sa seule acception juridique donnerait une vue tronquée de la réalité des associations. Ainsi, dans notre analyse, la notion de dirigeant sera également étendue aux dirigeants salariés.

Les associations professionnalisées sont amenées dans le cadre de leurs activités à être en relation avec des parties prenantes multiples. Ces dernières en fonction de la nature de leurs intérêts ont un impact plus ou moins important sur les missions, la vie et le projet de ces structures.

2.2. LES PRINCIPALES PARTIES PRENANTES DES ASSOCIATIONS : L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES, DES ACTEURS MAJEURS

La notion de partie prenante a été formalisée par Freeman (1984). Ce dernier, dans une vision systémique des rapports entre l'entreprise et son environnement, définit les parties prenantes comme tout groupe ou individu qui peut affecter ou qui peut être affecté par la réalisation des objectifs de l'organisation. Pour Donaldson et Preston (1995), les parties prenantes sont des personnes ou des groupes ayant des intérêts légitimes dans des aspects procéduraux et

substantiels de l'activité de l'entreprise. Selon eux, les parties prenantes sont identifiées à travers leurs intérêts dans l'entreprise, ces intérêts ont une valeur intrinsèque. Ces deux auteurs schématisent la relation entre l'entreprise et ses différentes parties prenantes à travers le modèle suivant (**schéma 1**).

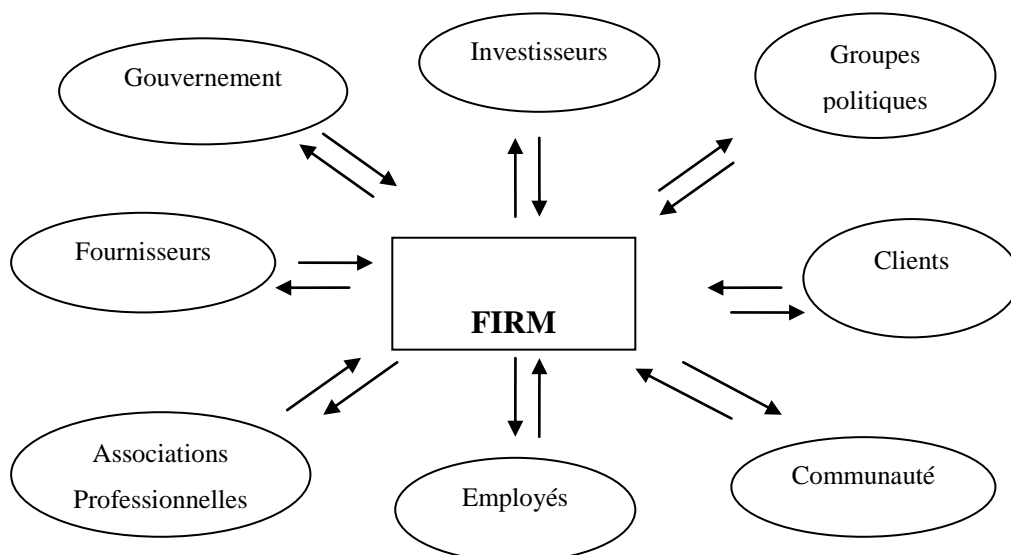


Schéma 1: The Stakeholder Model (Donaldson et Preston (1995)), traduit par nous

Selon Donaldson et Preston (1995), le concept de partie prenante a été appliqué à d'autres types d'organisations: les services publics, les programmes sociaux... Mais il y recouvre des réalités diverses car les acteurs ne sont pas forcément similaires à ceux de leur modèle. Dans le cas particulier des associations de notre échantillon, les apporteurs de ressources les plus importants constituent les parties prenantes principalement cités par nos interlocuteurs. Au premier rang de ceux-ci, on retrouve l'Etat et les collectivités qui dans les structures professionnelles ne recourant pas à la générosité du public constituent d'importants financeurs.

2.2.1. L'Etat et les collectivités : « grands argentiers » des associations ne recourant pas à la générosité du public

Afin d'identifier les principales parties prenantes des associations, nous avons utilisé le terme voisin de « partenaires » qui présente l'avantage d'être compris de tous nos interlocuteurs. Les premiers partenaires généralement cités sont les principaux apporteurs de ressources financières, en l'occurrence l'Etat et collectivités territoriales, car aucune des structures de notre échantillon ne recourt à la générosité du public.

Afin de mettre en évidence l'importance de ces partenaires dans chaque structure, nous avons représenté dans le **tableau 2** leur contribution aux ressources financières de celles-ci. Ces chiffres, dans les structures auditées, ont été extraits des comptes de résultats contrairement à ceux des autres structures qui nous ont été fournis par nos interlocuteurs. Ce tableau indique que l'Etat et les collectivités constituent les principaux pourvoyeurs de fonds de ces organisations et à ce titre jouent un rôle vital pour ces structures. Ce rôle est d'autant plus important que la continuité d'exploitation de ces structures serait compromise si ces financeurs institutionnels se retiraient. L'intervention de ces parties prenantes est amplifiée dans notre échantillon par le fait qu'aucune de ces structures ne recourt à la générosité du public. De plus, certaines d'entre elles ne disposent d'aucune recette provenant de leurs activités, celles-ci ne pouvant être commercialisées. Dans le cas des associations ayant une activité marchande, malgré les recettes de leurs activités, celles-ci sont généralement dépendantes des ressources de l'Etat et des collectivités. L'action de l'Etat et des collectivités ne se limite pas uniquement à l'octroi de ressources financières, elle prend également la forme de mise à disposition : de ressources humaines (cadres dirigeants, personnels...) et /ou de ressources matérielles (local, divers matériels...). Ainsi les relations entre l'association et ses principaux financeurs se situent dans un cadre bilatéral qui rappelle les relations liant les entreprises aux actionnaires majoritaires.

Aux côtés des principaux financeurs, on note la présence d'autres financeurs tels que les banques, les donateurs... La contribution directe des donateurs dans notre échantillon est négligeable. Elle se fait d'une manière indirecte à travers la subvention versée à une structure par une association nationale faisant, elle, appel à la générosité du public. Cette dernière est d'ailleurs le principal financeur de cette association. Les cotisations des bénévoles dans le financement des associations sont marginales. Dans certaines structures auditées, ceux-ci ne versaient aucune cotisation. Ce qui juridiquement est un défaut d'association.

Tableau 2 : Les parties prenantes principales dans les associations

Associations	Parties Prenantes principales	Poids des Parties Prenantes dans les ressources de la structure
A	Les collectivités Banque Autres Associations d'insertion Les personnes en insertion	92 % subventions de collectivités 6,6 % recettes des activités 1,4 % autres
B	Les usagers et leur famille Le CHRO (organisme hospitalier) Les collectivités partenaires Services de l'Etat y compris autorités régulatrices de l'activité Banque	84,5% services de l'Etat 10,5% collectivités 2,3 % prestations de services 2,7 % autres
C	Les collectivités Le réseau national Principal Financier (Association nationale) Usagers Organisateurs d'événements festifs Les autres associations de réduction des risques	30% association nationale 47% Etat 23% collectivités NB : Au titre de 2003, l'association a perçu de nombreuses subventions qui ne se sont pas renouvelées en 2004
D	Fédération nationale Divers partenaires d'insertion Collectivités partenaires Banque Fournisseurs d'appareils électroménagers	26 % services de l'Etat 11,7% collectivités 60,5 % des recettes 1,8 % autres dont le banque 1%
E	Collectivité Investisseurs potentiels Entreprises déjà installées dans la région Le réseau international Les élus	financée à 100 % par une collectivité
F	Collectivités Réseau national Réseau international Autres agences de développement économique	99,1% des collectivités territoriales 0,9 % autres cotisations
G	Apprenants (usagers) Collectivités Organisme d'agrément La banque	50 % services de l'Etat 18% collectivités 32 % autres y compris recettes des activités

H	Les services de l'Etat Les collectivités Offices HLM Organismes sociaux	80 % service de l'Etat 10% collectivités 10% recettes des activités
I	Clients Les collectivités Les services de l'Etat Les Fournisseurs Les associations d'insertion	73% recettes des activités 8% collectivités 19 % services de l'Etat
J	Les collectivités financeurs Les services de l'Etat Les partenaires à l'insertion Droit des femmes	82,6% collectivités 14% service de l'Etat 3,4% droit des femmes
K	Les adhérents Le réseau national Les financeurs (collectivités et service de l'Etat) Les clients La banque	80% recettes des activités 14% collectivités 5% services de l'Etat 1 % autres

Les autres parties prenantes, malgré le fait qu'elles interviennent peu ou pas dans le financement des associations, jouent un rôle important dans la vie de ces structures. Leur identification et leur rôle nous permettra de proposer en nous appuyant sur le modèle de Donaldson et Preston (1995) une configuration des parties prenantes de l'association.

2.2.2. Construction d'une configuration des parties prenantes des associations : le rôle non négligeable des autres partenaires

Le **tableau 2** qui confirme l'importance de l'intervention des pouvoirs publics dans le financement des associations ne recourant pas à la générosité du public met également en évidence la présence d'autres types de parties prenantes importantes pour l'activité des associations. Ce sont les usagers des services de l'association et leurs proches (familles, amis...), les différents bénévoles et adhérents, les autres associations, les prescripteurs des activités ou des actions de l'association, les salariés, les élus locaux, les fédérations, réseaux ou unions associatives auxquels appartiennent ou sont affiliées l'association, les autorités régulatrices de l'activité de l'association...

La liste des parties prenantes ainsi identifiée est non exhaustive, elle peut être étendue et doit l'être à notre avis, car les associations sont des organisations qui multiplient les partenariats pour survivre et se développer et chaque partenaire y joue un rôle non négligeable.

En adaptant le modèle de Donaldson et Preston (1995) au contexte associatif, on obtient la configuration suivante des parties prenantes dans le milieu associatif :

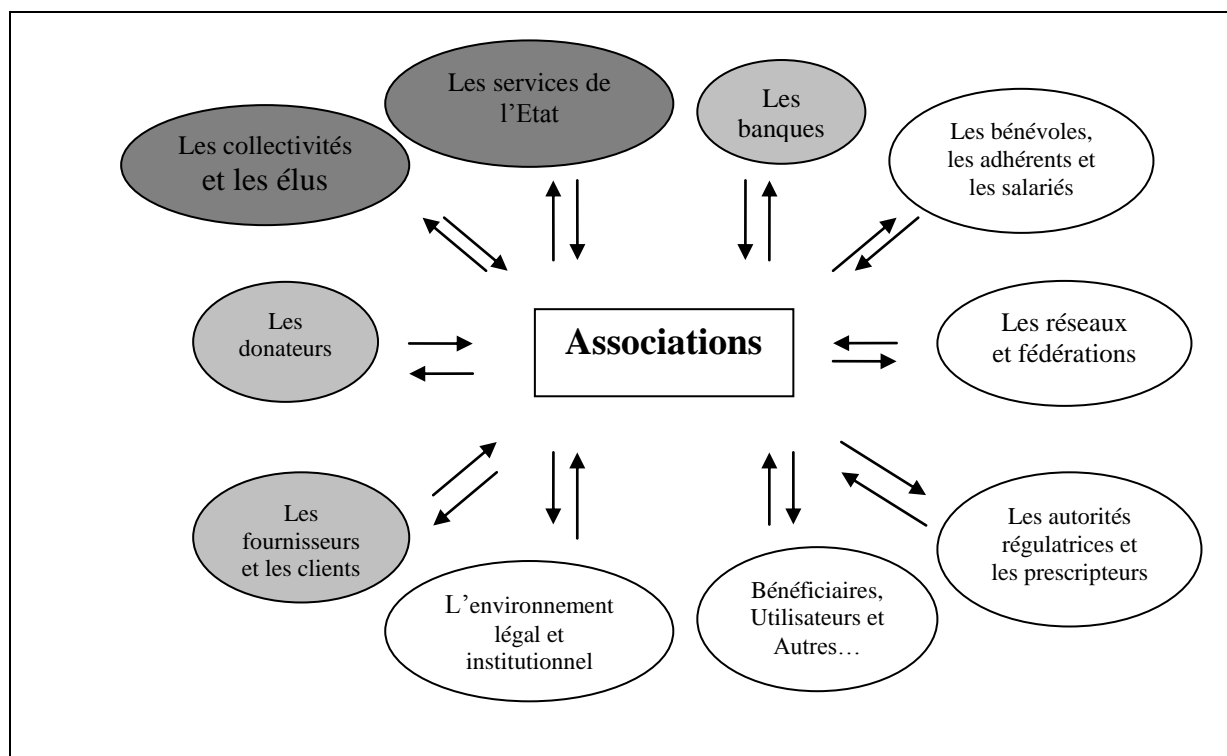


Schéma 2 : Configuration des principales parties prenantes des associations adaptée de Donaldson et Preston (1995)

Les principaux apporteurs de ressources financières ont été représentés en gris foncé, les minoritaires en gris clair. Concernant les financeurs, la taille des cercles est proportionnelle à leur poids dans le financement des associations. Le sens des flèches indique qu'entre chaque partie prenante et l'association il existe un lien d'interdépendance ayant lieu dans le cadre de réseaux formels ou informels. La multiplicité des parties prenantes et les différents réseaux induits ne nous permettent pas d'envisager la gouvernance des associations uniquement sous l'angle d'une approche bilatérale du type financeurs/ dirigeants associatifs tel que celui proposé par la vision actionnariale de la gouvernance, d'autant plus que les intérêts de ces financeurs ne peuvent être appréhendés comme ceux des actionnaires. Ceci nous invite à aller vers une approche tenant compte des liens entre l'association et ses parties prenantes : une approche en réseau.

Concernant l'identification des mécanismes, la spécificité des associations recevant des fonds publics, notamment le risque de gestion de fait, nous conduisent à distinguer deux types de mécanismes : les mécanismes internes et les mécanismes externes. On appellera mécanismes internes l'ensemble des dispositifs spécifiques à l'association. Ils peuvent être volontairement

mis en place ou être imposés. De tels mécanismes présentent dans les associations un caractère formel et/ou informel.

Seront considérés comme mécanismes externes tous les mécanismes non spécifiques à l'association et mis en place par ses parties prenantes externes. Ceux-ci sont généralement imposés mais certains d'entre eux peuvent avoir été mis en place volontairement par l'association.

3. LES MECANISMES INTERNES DE GOUVERNANCE : LE FORMEL ET L'INFORMEL

Concernant les mécanismes internes de gouvernance, une distinction mérite d'être effectuée entre les mécanismes formels et les mécanismes informels.

3.1. DES MECANISMES FORMELS RELATIVEMENT CLASSIQUES

Ces mécanismes sont relativement classiques et certains d'entre eux, bien qu'existant dans les entreprises privées, sont omis dans les différentes typologies. Ces mécanismes s'imposent naturellement à tous les acteurs de l'association. Ils sont principalement constitués par les textes et les différentes instances de l'association. Ils représentent une institution dans le monde associatif. D'autres, à l'inverse, sont intentionnellement mis en place, ce sont les mécanismes volontaires.

3.1.1. Les textes associatifs

Ils sont constitués par **les statuts, le règlement intérieur et la charte** (si elle existe). Les textes associatifs constituent, pour l'ensemble des personnes rencontrées, les premiers mécanismes de gouvernance. Ces textes sont spécifiques à chaque association et contiennent l'ensemble des règles guidant la vie de la structure et l'action de ses dirigeants.

En eux-mêmes, ils ne représentent pas des mécanismes tels que retenus par l'approche dominante. Pour preuve, bien que de tels dispositifs existent dans les entreprises classiques, ils n'ont pas été retenus dans la littérature dominante comme mécanismes de gouvernance. Nos interlocuteurs, eux, les ont cités. Pour ces derniers, l'objectif premier de ces mécanismes n'est pas le contrôle du comportement et des actions des dirigeants, mais plutôt un cadre permettant de déterminer les obligations et de définir clairement le rôle de chacun des membres de l'organisation.

3.1.2. Les instances associatives

Elles sont constituées par l'organe opérationnel (**le bureau**), l'organe décisionnel (**le conseil d'administration**), l'organe qui entérine l'ensemble des décisions prises dans l'association (**l'assemblée générale**), et des **commissions thématiques** qui sont des comités *ad hoc* aidant le conseil d'administration dans sa réflexion sur le projet associatif.

La conception qu'en ont ainsi nos interlocuteurs diffère de celle retenue par la littérature dominante sur la gouvernance. Si dans le cadre de l'approche disciplinaire, la vocation première de tels mécanismes est de limiter les pouvoirs discrétionnaires des dirigeants, ceci n'est pas le cas dans les associations. Ces mécanismes ci-dessus cités n'ont pas vocation première à discipliner les dirigeants mais plutôt à les aider et à les accompagner dans l'exécution de leur mission. Pour le président de l'association K, « *l'architecture des associations est conçue de telle sorte que si tout le monde joue le jeu, on n'a besoin de contrôler personne car tout est mis en œuvre afin de ne pas laisser les dirigeants aux affaires décider seuls* ». Ainsi, pour lui, « *l'objectif de telles instances est de fournir aux dirigeants qui ont la tête dans le guidon des outils et des pistes de réflexions leur permettant de mener à bien la mission qui leur a été confiée* ».

3.1.3. Les mécanismes volontaires

Ces mécanismes volontairement mis en place ont pour objectif d'encadrer l'action de l'ensemble des dirigeants, qu'ils soient salariés ou dirigeants de droit. Dans les associations professionnalisées, les dirigeants salariés chargés de la gestion quotidienne de la structure disposent d'une très grande latitude. De plus, nous avons constaté que l'étendue de leurs pouvoirs croît avec la taille de la structure. Ainsi, les seuls actes qu'ils ne sont pas autorisés à poser sont ceux pouvant les faire tomber sous l'incidence de la gestion de fait (ester en justice, signer une convention engageant l'association, engager d'importants montants...). Ces actes-là, reviennent naturellement au président de l'association ou ce dernier peut donner une procuration aux autres dirigeants de droit de l'association.

Divers mécanismes sont donc mis en place afin de s'assurer que les dirigeants salariés n'outrepassent pas leurs attributions et surtout que la structure est gérée comme il se doit. Nos investigations nous ont entre autres permis de relever les mécanismes suivants :

- Contrôle exercé par les dirigeants de droit à travers les comptes rendus périodiques ou des visites sur le terrain
- Contrôles des professionnels comptables dans le cadre de missions d'expertise-comptable ou de révision légale des comptes

- Contrôles internes (lettre de mission, plafonnement des sommes pouvant être engagés par le dirigeant salarié, instauration des signatures multiples...)
- Le contrôle exercé par les salariés ou le comité de direction dans les structures de grandes tailles
- La rémunération et le licenciement sont des mécanismes également utilisés.

Les mécanismes identifiés, mis volontairement en place ne sont pas uniquement axés sur le contrôle du dirigeant salarié, un certain nombre d'entre eux sont également étendus aux dirigeants de droit :

- Contrôle des autres dirigeants
- Contrôles des professionnels comptables dans le cadre de missions d'expertise-comptable ou de révision légale des comptes
- Contrôles internes (double signature pour un certain niveau de montant à engager, limitation des mandats, comptes rendus ou les réunions périodiques)
- La révocation du dirigeant ou de l'équipe dirigeante
- Les documents ou comptes rendus produits aux différents partenaires et visés au préalable en interne.

Les présidents et vice-présidents d'association reconnaissent qu'en interne très peu de mécanismes visent spécifiquement à contrôler leur action d'autant plus que pour eux, les mécanismes ci-dessus énoncés visent plutôt à contrôler leur gestion. Ils qualifient ceux identifiés d'assez souples. Cette souplesse s'explique selon eux, par le fait que la prise de décision étant collégiale, l'ensemble des dirigeants et des administrateurs est informé et consulté.

De même, l'architecture des associations (bureau, conseil d'administration) assure un certain recoupement au niveau de la prise des décisions et de sa mise en application. On s'aperçoit d'ailleurs que concernant l'architecture organisationnelle la forme bicamérale (conseil d'administration/bureau) est une institution dans le monde associatif.

Dans certaines structures, la mise en place de certains mécanismes volontaires (plafonds de signature d'engagement financiers...) spécifiques aux dirigeants salariés, émane de la volonté de ces derniers. L'objectif visé par ceux-ci est de favoriser une plus grande implication des dirigeants bénévoles dans la vie de la structure et d'éviter également de tomber sous l'incidence de la gestion de fait.

Les mécanismes volontaires ainsi identifiés sont principalement de type disciplinaire. On constate ainsi que l'approche disciplinaire n'est pas totalement occultée au niveau des mécanismes de gouvernance internes aux associations.

Par ailleurs, certains mécanismes ont été identifiés comme très importants dans la question de la gouvernance des associations, ils sont de nature informelle. Ce sont la confiance, l'altruisme et l'éthique.

3.2. CONFIANCE, ALTRUISME ET ETHIQUE : DES DIMENSIONS GÉNÉRALEMENT OCCULTÉES DANS L'APPROCHE DOMINANTE

Charreaux (1998) souligne que la confiance joue un rôle important dans les mécanismes de gouvernance des entreprises. Mais force est de constater que dans les faits, les dimensions de confiance et d'éthique occupent une place marginale au sein de l'approche disciplinaire qui domine les études sur la gouvernance des organisations. Pour preuve, les différents « *codes de bonne gouvernance* » ou de « *bonne conduite* » fondés principalement sur l'hypothèse de l'opportunisme des acteurs sont principalement axés sur le contrôle des dirigeants considérés comme des suspects potentiels. Pour Charreaux (1997), de nombreux gains sont associés au mécanisme de confiance (baisse des coûts de contrôle, élargissement de l'espace discrétionnaire des dirigeants liés à un contrôle moins strict, baisse des coûts d'agence et des coûts d'enracinement). Mais il semble dans les faits que les gains ci-dessus indiqués constituent les principaux inconvénients de ce mécanisme. En plus, quand les notions d'éthique, de confiance ou même d'altruisme sont évoquées dans le cadre disciplinaire, elles sont généralement taxées des mécanismes de dédouanement, et visent généralement à rassurer le marché et les différentes parties prenantes. Or dans les associations, la confiance, l'altruisme et l'éthique sont des concepts importants et fondamentaux de la vie de ces structures. Ils constituent à ce titre des mécanismes de gouvernances importants aux yeux de nos interlocuteurs. En cas de carence de ceux-ci, il est impossible selon eux de parler de vie associative.

Ces notions doivent pour tous les dirigeants associatifs rencontrés régir l'ensemble des actes dans ces structures car ils guident le choix des personnes auxquelles l'on décide de confier la tête de la structure associative. Ce sont d'ailleurs ces notions qui guident la cooptation des bénévoles futurs dirigeants dans certaines associations. Dans certains cas ces notions, « *permettent d'éviter de mettre en place bon nombre de règles qui peuvent s'avérer inutiles, contraignantes et contraires à la flexibilité qu'offre le cadre associatif* », (la présidente de l'association **B**).

Il ressort ainsi des propos de nos interlocuteurs que tenir compte de tels mécanismes informels permet aux instances associatives, en l'occurrence le conseil d'administration, le bureau, l'assemblée générale de ne pas se consacrer principalement à la surveillance du dirigeant comme le recommandent les théories dominantes, mais d'aider et d'éclairer ce dernier dans la réalisation du projet associatif. Ceci à travers la proposition de solutions innovantes et concrètes

permettant de donner de meilleures réponses aux problématiques de l'association. Ces concepts renforcent ainsi la dimension cognitive de certains mécanismes de contrôle.

Les concepts de confiance, ainsi que d'altruisme d'éthique et même de don de soi évoqués par les dirigeants associatifs comme mécanismes informels de gouvernance ne sont pas sans nous rappeler les travaux de Fukuyama (1995). Cet auteur associe en particulier la notion de confiance à la capacité de coopérer de façon spontanée, sur la base de valeurs partagées, informelles, plutôt que sous l'empire de règles édictées. Ainsi Fukuyama appelle « sociabilité spontanée » la portion du capital humain relative à la capacité des individus de s'associer les uns avec les autres, laquelle capacité dépend des normes et valeurs partagées par les communautés mais également de la disposition des individus à subordonner leurs intérêts particuliers à ceux du groupe. Cette sociabilité pour Fukuyama emprunte trois voies :

- la famille
- les associations volontaires étrangères à la famille
- et l'Etat

Les associations régies par la loi de 1901 peuvent être classées dans la seconde voie.

Les mécanismes internes présentent différentes particularités. On remarque que les mécanismes informels tels que la confiance, l'éthique, l'altruisme ainsi que les mécanismes formels tels que les textes associatifs (les statuts, les règlements intérieurs, les chartes), totalement occultés dans l'approche dominante prennent une place importante dans le monde associatif et y jouent un rôle déterminant. Ils expliquent la souplesse des mécanismes principalement dédiés à la discipline des dirigeants car ils énoncent explicitement les limites à ne pas franchir. De même, les instances tels que les comités *ad hoc* qui sont des structures s'apparentant dans leur esprit aux comités spécialisés (comité d'audit, comité de rémunérations, comité des nominations) recommandés par divers textes dont le Rapport Viénot de 1995 se consacrent davantage à la réflexion sur les activités et le projet de l'association qu'au contrôle des dirigeants. En somme l'objectif des mécanismes internes de gouvernance est, au-delà de la seule discipline des dirigeants, d'aider ces derniers dans la définition du projet associatif et dans la détermination de nouveaux besoins peu ou mal satisfaits. De tels mécanismes permettent également aux dirigeants associatifs de mieux cerner les enjeux engendrés par les incertitudes liées aux activités de leur structure et à déterminer les solutions à y apporter. Une telle conception des mécanismes de gouvernance se situe davantage dans une approche cognitive de la gouvernance. Ainsi on observe au niveau des mécanismes internes une cohabitation entre les deux approches théoriques de la gouvernance.

Les mécanismes internes de gouvernance des associations peuvent être résumés par le schéma suivant :

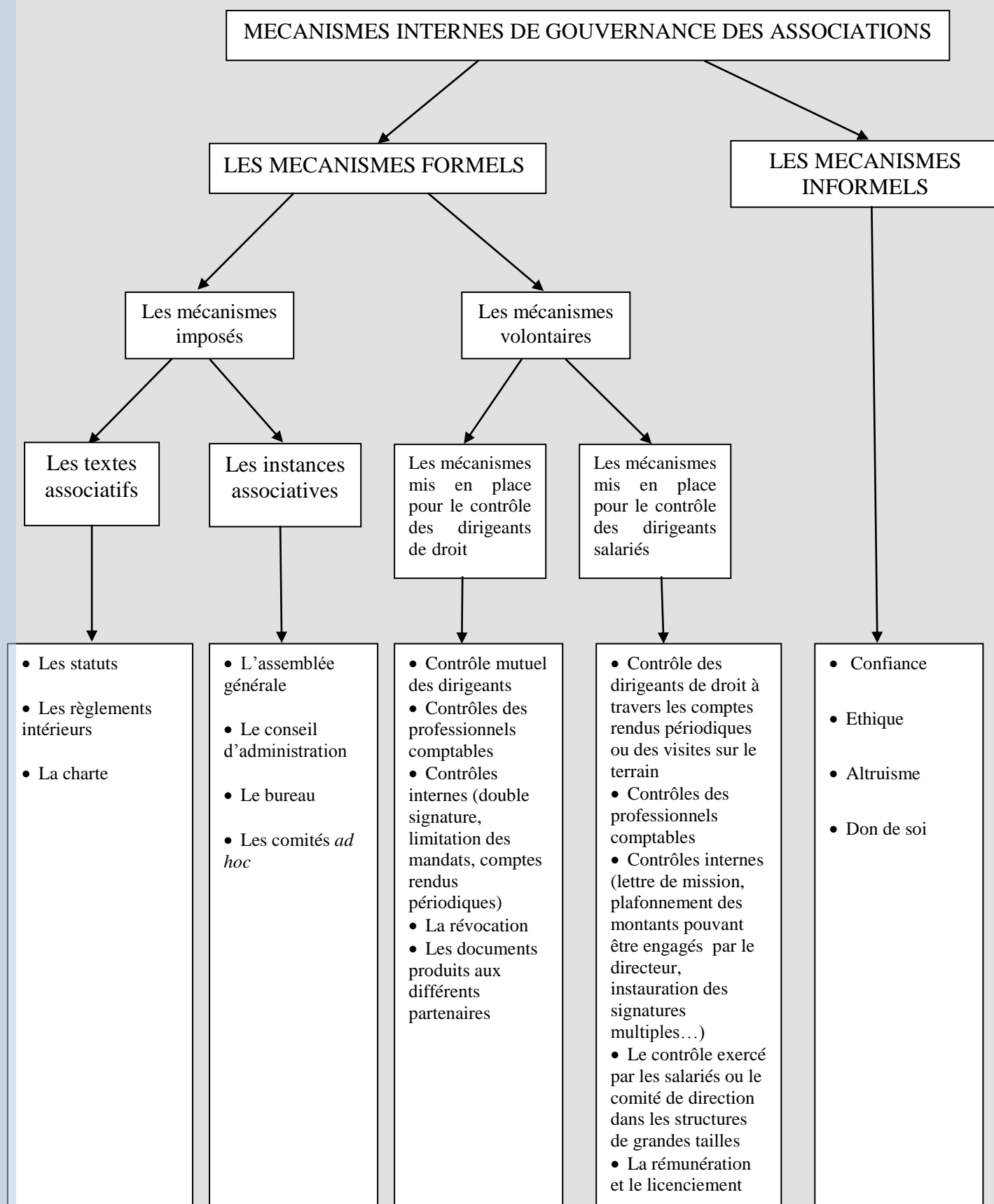


Schéma 3 : Les principaux mécanismes internes de gouvernance des associations

4. LES MECANISMES EXTERNES DE LA GOUVERNANCE : UNE LOGIQUE PRINCIPALEMENT DISCIPLINAIRE

Nous nous intéressons dans cette partie aux mécanismes de gouvernance mis en place par les différents partenaires de l'association. Ces derniers, en fonction de la nature des liens qu'ils entretiennent avec les associations et des enjeux sous-jacents à ceux-ci, mettent en place des mécanismes de divers types. Dans le cadre de la présente étude nous avons effectué une distinction entre les mécanismes mis en place par les principaux financeurs, en l'occurrence l'Etat et les collectivités, et ceux mis en place par les autres partenaires de l'association.

4.1. LE CONTROLE EXERCE PAR L'ETAT ET LES COLLECTIVITES, UNE CONTRAINTE MAL VECUE

L'Etat et les collectivités, à travers l'importance des fonds et des ressources mises à la disposition des associations, constituent des partenaires majeurs pour ces structures. Les ressources octroyées aux associations donnent lieu à l'établissement de conventions dont les termes précisent outre les obligations des parties, les spécificités des projets ou des actions financées. Ces conventions peuvent être annuelles ou pluriannuelles. Sainsaulieu et Laville (1997) soulignent d'ailleurs que ce mode de financement par contractualisation constitue une rupture dans le financement des associations. Cette rupture est caractérisée par le glissement des financements structurels vers des financements par projets et des subventions vers des conventions par objectifs. Pour s'assurer du respect de la convention et également du meilleur usage des ressources mises à disposition, les financeurs publics mettent en place un certain nombre de mécanismes visant à contrôler les structures associatives et à travers elles, l'action et le comportement de leurs dirigeants. Pour Oster (1995), ces mécanismes de contrôle doivent être efficaces car l'Etat et les collectivités courent le risque de financer des organisations qui ne paient pas d'impôt et dont le risque d'échec du programme financé est important. Cet auteur insiste également sur la vigilance dont doivent faire preuve les financeurs en matière de gouvernance de ces structures car pour lui, un contrôle efficace ne servira pas uniquement à protéger la réputation de l'association mais également l'intérêt de la collectivité dont la mission est de s'assurer de la réalisation du programme financé. L'analyse proposée par Oster indique clairement que cet auteur préconise la voie disciplinaire comme principale approche de gouvernance dans le cadre du réseau financeurs publics/ associations. De nos investigations, il ressort que cette voie est également celle privilégiée par la plupart

des financeurs publics dans leur relation avec leur satellite associatif. Mais ces contrôles représentent pour certaines associations une contrainte assez lourde.

4.1.1. L'Etat et les collectivités : des mécanismes principalement axés sur la transparence financière de la structure

L'action de l'Etat et des collectivités territoriales dans le contrôle des associations tire une part essentielle de sa légitimité de l'importance des sommes allouées par ces derniers. Ceci les conduit à mettre en place divers mécanismes de contrôle qui sont généralement indiqués dans les conventions liant le financeur à son satellite associatif. Ces conventions sont les actes contractuels fixant les droits et les obligations de chacune des parties. Elles indiquent les différents types de contrôle pouvant être mis en oeuvre par les financeurs et mettent à la charge des associations l'obligation de fournir à ces derniers toute une batterie d'informations. Ceci dans le but de réduire toute asymétrie entre le financeur et son satellite.

Notons que le contenu de ces conventions n'est pas uniformisé et chaque financeur exige les informations qui lui semble les plus pertinentes pour son contrôle. La relation entre l'association et ses financeurs publics s'apparente dans ce cas à une relation de type clients/fournisseurs.

Les mécanismes de contrôle principalement identifiés à travers la consultation des conventions et un état des pratiques peuvent être classés en deux catégories :

- les mécanismes permettant de contrôler l'usage des fonds mis à disposition, ils sont principalement de nature comptable et financière
- et les mécanismes permettant de contrôler les résultats et la performance de la structure

Mécanismes permettant de contrôler la conformité de l'usage des fonds mis à disposition	Mécanismes permettant le contrôle des résultats et de la performance
<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle de la comptabilité analytique des associations avec obligation d'en mettre une en place pour les structures n'en disposant pas et obligation d'établir des comptes annuels prévisionnels de la structure • Obligation de transmettre les comptes annuels certifiés par le commissaire aux comptes ou le cas échéant par le président ou le trésorier de l'association • Etablissement d'un bilan financier détaillé par partenaire et par action financée avec les différentes pièces comptables relatives aux investissements importants • Limitation du montant des charges de structure à 10% du montant total des fonds octroyés • Contrôle sur pièces et sur place de l'association par le biais d'audits confiés à des professionnels comptables ou réalisés par les propres moyens des collectivités ou par les services contrôleurs de l'Etat... 	<ul style="list-style-type: none"> • Visites dans l'association des chargés de mission des services instructeurs, afin de vérifier ou d'évaluer visuellement l'exécution de l'opération financée • Rapports d'activité détaillés et autres PV des assemblées générales de l'association • Compte rendu d'exécution de la mission ou du projet • Présence des financeurs à certaines réunions des instances associatives avec avis consultatif • Octroi fractionné des fonds avec obligation de produire des bilans intermédiaires avec preuves à l'appui des actions menées avant décaissement du reliquat • Reversement au financeur de la partie non utilisée de la subvention • Fixation d'objectifs quantifiables aux associations

Fabre (2005) a mis en évidence dans ses travaux sur le contrôle des associations par les mairies françaises, la place fondamentale occupée par les services opérationnels ou instructeurs ainsi que le contrôleur de gestion dans la mesure des performances des associations.

Pour les associations ayant une activité immatérielle, leurs résultats sont difficilement mesurables dès l'instant où la prestation s'achève. Il est par conséquent difficile pour ce type de structures de déterminer des critères ou indicateurs objectifs permettant de mesurer leur résultat. Pour pallier cela, de nombreux financeurs privilégient les mécanismes comptables et financiers ou des mécanismes basés sur des informations essentiellement quantitatives. Les contrôles ainsi mis en oeuvre visent principalement à assurer la transparence financière du satellite et à vérifier la conformité de l'usage des fonds avec l'action financée. Les mécanismes privilégiés se rapprochent de ceux utilisés dans les entreprises classiques. En les restituant dans le cadre des théories de la gouvernance on s'aperçoit que les financeurs publics

privilégient une gouvernance de type principalement disciplinaire. Ces mécanismes sont l'objet de nombreuses critiques car contrairement aux entreprises classiques, la culture du contrôle est peu enracinée dans le monde associatif. Ces structures fonctionnent généralement sur la base de confiance, d'affinité, de cooptation, et de valeurs partagées. Ainsi, la mise en oeuvre de mécanismes ou d'actions de contrôle de la nature de ceux privilégiés par les financeurs est associée par certains dirigeants à une idée de suspicion, de malhonnêteté, et de sanctions probables vis-à-vis de la structure contrôlée et des ses dirigeants.

L'autre critique majeure formulée à l'encontre des financeurs publics est l'absence de toute coordination ou la mauvaise coordination entre eux au niveau des contrôles mis en oeuvre. Ainsi une association peut être l'objet de plusieurs audits au titre d'une action co-financée par différents financeurs ou être contrôlées plusieurs fois par des partenaires différents au titre de la même année.

Pour les dirigeants associatifs, bien qu'ayant une activité économique significative l'activité des associations professionnalisées ne peut pas être appréhendée comme celle des entreprises classiques, c'est-à-dire que ces structures ne doivent pas principalement être appréhendées sous leur étiquette d'agent économique. Ceci rend pour les dirigeants associatifs, les contrôles inadaptés et occultent l'essentiel. Pour le directeur de l'association K : *« quand on rentre dans une logique de contrôler pour contrôler, ceci n'a aucun sens et constitue une perte de temps pour tous...les contrôles ignorant l'élément fondateur des associations c'est-à-dire le projet sont peu efficaces »*. De même, pour certains dirigeants associatifs les contrôles principalement axés sur le financier ou sur des données quantitatives n'entrent pas dans le fond des choses d'autant plus qu'une association peut être transparente financièrement à travers un usage efficace des fonds mis à sa disposition sans pour autant atteindre sa finalité. De tels mécanismes sont pour eux à long terme contre-productifs.

Pour les dirigeants d'associations dans le monde associatif, le plus important reste le projet ainsi que les innovations et la découverte de nouvelles opportunités pouvant le nourrir et l'adapter aux enjeux contemporains. Ceci d'autant plus que la cohérence et l'intérêt du projet jouent un rôle important dans la pérennité de l'association car elle permet de définir son identité et son utilité sociale.

Outre les financeurs publics, les banques et les donateurs mettent également en place un certain nombre de mécanismes de contrôles contingents aux liens qu'ils entretiennent avec ces structures.

4.1.2. Les banques : des mécanismes contingents à la relation avec les associations

Les mécanismes de gouvernance mis en place par les banques sont contingents aux liens qu'elles entretiennent avec l'association. Ainsi, quand elles interviennent en tant que mécènes, leur attitude contraste avec celle adoptée lorsqu'elles sont dans leur fonction traditionnelle de fournisseur de ressources financières. Dans notre échantillon, seules deux associations perçoivent des subventions des banques intervenant en qualité de mécène. Les montants alloués représentent une part marginale dans les ressources de ces structures.

Lorsqu'elles interviennent dans leur fonction classique, ces dernières adoptent comme tous les partenaires financiers des mécanismes de type principalement disciplinaire.

- **La banque dans son rôle classique : des mécanismes plutôt disciplinaires**

Les associations peuvent avoir recours aux services des banques pour le financement d'opérations à long terme (emprunts pour l'acquisition d'immeubles) ou pour des financements à court terme à travers des facilités de trésorerie en raison de leurs financements décalés (financements du type crédits Dailly...). Dans ces deux cas, l'association est traitée comme tous les clients de ces institutions. Une attention particulière est portée à leur solvabilité et à leur santé financière. Les banques exigent de nombreux documents (comptes annuels certifiés entre autres, conventions, bilans d'activité...). Elles se préoccupent également des relations que ces structures entretiennent avec leurs différents partenaires financiers particulièrement l'Etat et les collectivités pour les structures principalement financées par ces entités. Les mécanismes ainsi privilégiés sont principalement de type disciplinaire.

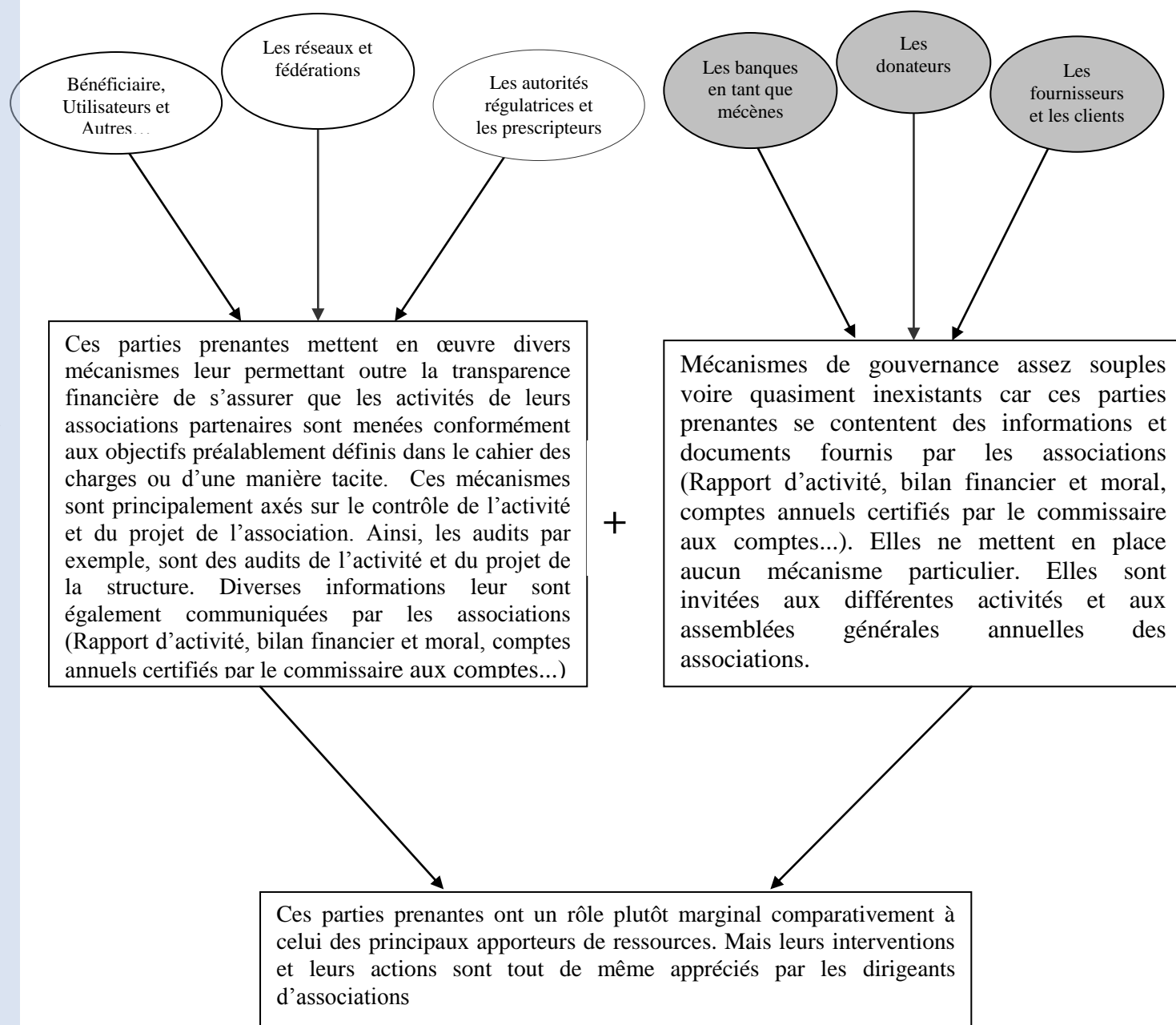
De l'étude des mécanismes mis en place par les différents pourvoyeurs de fonds des associations, il ressort que les financeurs publics sont ceux mettant en place les mécanismes de gouvernance correspondant le plus à une optique disciplinaire de la gouvernance. Ces mécanismes sont essentiellement empruntés à la sphère des entreprises marchandes. Ce mimétisme trouve son explication dans le fait qu'ils paraissent fiables et objectifs aux différents financeurs, et sont aujourd'hui de véritables institutions. Ainsi, le recours à de tels mécanismes leur est généralement recommandé par leurs différentes instances de contrôle que sont les services de contrôle de l'Etat (Cour des Comptes, Chambres Régionales des Comptes, Inspection Générale des Finances...).

La non coordination des financeurs et la multiplicité des contrôles qu'elle engendre, la préférence des partenaires pour des mécanismes de type comptable et financier ou pour des mécanismes basés sur des critères quantitatifs pour évaluer les actions des associations

expliquent principalement l'aversion des dirigeants associatifs pour les mécanismes de type disciplinaire.

4.2. L'ACTION DES AUTRES PARTENAIRES DANS LA GOUVERNANCE DES ASSOCIATIONS : UN RÔLE PLUS MARGINAL

A l'instar des principaux apporteurs des ressources financières, les autres parties prenantes identifiées à travers le schéma 2 mettent également en place divers mécanismes de gouvernance. Mais, contrairement aux financeurs, leur action dans la gouvernance de ces structures est somme toute marginale. Celle-ci peut être représentée ainsi :



CONCLUSION

L'objectif de cette étude est de déterminer le comportement des associations au regard des différentes approches théoriques de la gouvernance afin de déterminer laquelle rend le mieux compte de cette problématique dans les associations. On constate ainsi qu'au niveau des mécanismes internes de gouvernance, nous relevons des mécanismes basés à la fois sur une vision cognitive et une vision disciplinaire de la gouvernance. Tandis qu'au niveau des mécanismes mis en place par les parties prenantes externes, les financeurs, principales parties prenantes, eux, privilégient des mécanismes exclusivement disciplinaires. Les autres parties prenantes qui peuvent être qualifiées de minoritaires en terme d'apport en ressources financières mettent en place, en fonction de la nature des liens qu'ils entretiennent avec les associations, des mécanismes pouvant être situés dans l'une ou l'autre des approches théoriques de la gouvernance. Il ressort ainsi de notre étude qu'aucune des théories de gouvernance prises individuellement ne rend parfaitement compte de la question de la gouvernance des associations. De même, compte tenu de la spécificité de ces organisations et de leurs objectifs multiples, envisager la question de leur gouvernance sous l'angle d'une approche unique conduirait à occulter une partie de la réalité de ces structures. En effet, privilégier principalement l'approche disciplinaire comme le font les financeurs, conduirait à mal appréhender la réalité associative et à mettre en place des mécanismes contre-productifs à long terme, pouvant dans une certaine mesure annihiler toute capacité d'innovation, de créativité ; or ces dimensions sont essentielles dans le milieu associatif. De même, mettre en place des mécanismes uniquement cognitifs peut paraître difficilement acceptable aux principaux financeurs (Etat et Collectivités). D'autant plus que ces derniers sont eux-mêmes des maillons d'une chaîne de contrôle en amont de laquelle se trouvent leurs organismes de contrôle (Cour des Comptes, Chambres Régionales des Comptes, Inspection des Finances...). Les mécanismes mis en œuvre par les financeurs sont dans leurs grandes lignes prescrits par ces derniers. Ils imposent la mise en place de mécanismes essentiellement disciplinaires permettant d'assurer la transparence dans l'usage de l'argent public.

Ainsi, si les mécanismes de type cognitif paraissent indispensables car permettent d'accorder une place importante au projet associatif, gage par ailleurs de pérennité des actions de la structure, les mécanismes disciplinaires, eux, malgré l'aversion des dirigeants associatifs, paraissent nécessaires. Ils permettent de vérifier l'usage des fonds mis à disposition et de prévenir ou d'éviter dans une certaine mesure tout abus car les associations brassent des sommes sans commune mesure avec ce qu'elles étaient. Il ne faut certes pas occulter que le

monde associatif a été le théâtre ces dernières années d'un certain nombre de détournements et de malversations financières (ARC...) mais il faut néanmoins éviter tout amalgame.

Ceci nous conduit à soutenir que la question de la gouvernance des associations doit plutôt être appréhendée sous l'angle d'une approche globale intégrant à la fois les deux approches théoriques de la gouvernance. Cette question doit donc regrouper dans le cadre d'une vision systémique la théorie disciplinaire partenariale et la théorie cognitive de la gouvernance car ces deux approches semblent être en interaction dynamique dans les associations.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES :

- Archambault E. (1996), *Le secteur sans but lucratif en France*, Paris, Economica
- Batsch L. (1998), *Finance et Stratégie*, Paris, Economica
- Berle A.A. and Means G.C (1932), *The modern Corporation and Private Property*, MacMillan, New York
- Brenner S.N. and Cochran P. (1991), « The Stakeholder Theory of the Firm: Implications for Business and Society Theory of Research », *Annual Meeting of International Association of Business and Society*, Sundance, Utah
- Bourdon J. et Debbach C. (1993), *Les Associations*, Collection : Que sais-je ?
- Caroll A.B. (1989), *Business and Society: Ethics and Stakeholder Management*, O.H.: South Western, Cincinnati
- Charreaux G. et Pitol-Belin J.P. (1990), *Le conseil d'administration*, Vuibert :
- Charreaux G. (1997), *Le gouvernement des entreprises Corporate Governance, Théories et Faits*, Economica
- Charreaux G. et Desbrières Ph. (1998), « Gouvernance des entreprises : valeur partenariale contre valeur actionnariale », *Finance, Contrôle, Stratégie*, vol.1, n°2, p.57-88
- Charreaux G., « La théorie positive de l'agence : positionnements et apports », *Revue d'Economie Industrielle*, n°92, 2e et 3e trimestres 2000, p.193-214
- Charreaux G. (2000), « Gouvernance d'entreprise et comptabilité », *Encyclopédie de comptabilité, de contrôle de gestion et audit*, sous la direction de Colasse B., Economica, pp. 743-756
- Charreaux G. (2001), « Le conseil d'administration dans les théories de la gouvernance », document de travail
- Charreaux G. (2002), « Quelle théorie pour la gouvernance ? De la gouvernance actionnariale à la gouvernance cognitive », document de travail
- Charreaux G. (2004), « Les théories de la gouvernance : de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux », cahier de FARGO n°1040101
- Donaldson L. (1995), *American anti- Management Theories*, Cambridge University Press
- Donaldson T. and Preston L.E. (1995), « The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications », *Academy of Management Review*, vol. 20, n°1, pp.65-91
- Fabre P. (2005), *Le contrôle de l'association par les mairies françaises : Etude comparative portant sur les secteurs sports, culture et prévention de la délinquance*, Thèse de doctorat, Université d'Orléans
- Fama E.F. (1980), « Agency Problems and the Theory of the Firm », *Journal of Political Economy*, vol.88, n°2, p.288-307
- Fama E.F. and Jensen M.C. (1985), « Organizational forms and investment decisions », *Journal of Financial Economics*, vol. 14, pp. 101-119
- Freeman E.R (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston

- Freeman E.R. and Evan W.M. (1990), « Corporate Governance: A Stakeholder Interpretation », *The Journal of Behavioral Economics*, vol.19, n°4, pp. 337-359
- Freeman E.R. (1994), « The Politics of Stakeholder Theory: Some Future Directions », *Business Ethics Quarterly*, vol.4, pp. 409-421
- Freeman E.R. (1999), « Divergent Stakeholder Theory », *Academy of Management Review*, vol. 24, n°2, pp. 233-236
- Fukuyama F., (1995) *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, New York, Free press
- Glaeser E. (2002), « The governance of not-for-profit firms », Working paper 8921 NBER
- Hansmann, H. (1996), *The Ownership of Enterprise*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Houle, C. (1989), *Governing Board*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Jensen M.C and Meckling W.H. (1976), « Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, vol.3, n°4, p. 305-360
- Jensen M.C. and Meckling W.H. (1994), « The nature of man », *Journal of Applied Corporate Finance*, vol. 7, n°2, pp. 4-19
- Mercier S. (1999), *L'éthique dans les entreprises*, La Découverte, collection « Repères »
- Pérez R. (2003), *La gouvernance de l'entreprise*, La Découverte collection « Repères »
- Oster, S (1995), *Strategic Management for nonprofit Organization*, Oxford University Press
- Oster S., O'Regan K., Millstein I. (2000), « Governance Practices Among Nonprofit Organisations contracting with New York City », Yales school of Management, Work paper series E public Management
- Sainsaulieu R. et Laville.J-L, (1997) *Sociologie des associations : des organisation à l'épreuve du changement social*, édition sociologie économique, édition sociologie économique, Desclée de Brouwer
- Shleifer A. and Vishny R.W. (1997), « A Survey of Corporate Governance », *Journal of Finance*, vol.52, p. 737-783
- Tchernonog V. (1999), « Trajectoires associatives : premiers éléments sur la mortalité des associations », *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives*, Vol. 78, n°272, p. 26-44